

Lublin, 28 września 2022 r.

dr hab. Sławomir Patyra, prof. UMCS

Wydział Prawa i Administracji

Katedra Prawa Konstytucyjnego

**Recenzja rozprawy doktorskiej
Pani Anny Marii Szluz-Grodeckiej**

**pt. *Pozycja ustrojowa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w teorii i praktyce*
przygotowanej pod kierunkiem naukowym dr. hab. Radosława Grabowskiego, prof.
Uniwersytetu Rzeszowskiego.**

I. Wybór tematu rozprawy, tezy i metodologia pracy

Wybór tematu recenzowanej rozprawy oceniam jako trafny, zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Status Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej [dalej: KPRP lub Kancelaria] niewątpliwie mieści się w obszarze badań ustrojowych, zarówno z punktu widzenia prawa konstytucyjnego – o czym świadczy umocowanie tego organu w art. 143 ustawy zasadniczej – jak również prawa administracyjnego. Jednak, podobnie jak ma to miejsce w przypadku innych konstytucyjnych organów pomocniczych, rzadko jest przedmiotem pogłębionych analiz naukowych. W polskiej literaturze prawniczej, tytułowa problematyka nie była – jak dotąd - przedmiotem opracowania monograficznego. Już na wstępie recenzji można zatem odpowiedzialnie stwierdzić, że oceniane opracowanie wychodzi naprzeciw potrzebie kompleksowej analizy KPRP w ujęciu instytucjonalnym, tym samym zaspokaja istotny deficyt dorobku doktryny w tym obszarze badawczym.

Zgodnie z deklaracją Doktorantki, wyrażoną we Wstępie do rozprawy, głównym celem dysertacji jest kompleksowa analiza problematyki ustroju KPRP w wymiarze organizacyjnym i funkcjonalnym, zmierzająca do wykazania, że faktyczna pozycja tego organu wykracza poza kształt nadany jej za pomocą norm prawnych, gdyż rola KPRP nie ogranicza się wyłącznie do realizowania zadań o charakterze pomocniczym (s. 8). Konsekwencję tak sformułowanego, głównego celu badawczego stanowią trzy hipotezy badawcze, których weryfikacji podejmuje

się Autorka opracowania. Pierwsza odnosi się do wpływu KPRP na realizację zadań ustrojowych Prezydenta Rzeczypospolitej. Druga dotyczy słuszności zaszeregowania Kancelarii do kategorii organów pomocniczych. Trzecia, ujęta w najmniej precyzyjnej formie, odnosi się próby wskazania czynników normatywnych, osłabiających lub wzmacniających pozycję ustrojową tego organu. Określone w ten sposób cele i hipotezy badawcze - abstrahując od nieco zbyt ogólnego ich ujęcia - zasługują na aprobatę, gdyż niewątpliwie mogą stanowić wartość dodaną w dyskursie naukowym na temat rzeczywistego znaczenia KPRP w systemie organów konstytucyjnych państwa.

Zasadniczych zastrzeżeń nie budzi metodologia pracy. Realizując założony cel badawczy, Doktorantka posłużyła się kilkoma metodami badawczymi, z których za wiodące uznać należy dwie, tj. metodę dogmatyczno – prawną (którą Autorka określa mianem analityczno – prawnej) oraz historyczno – prawną. Oprócz metod mieszczących się w kanonie rozpraw doktorskich, Doktorantka posługuje się również metodą opisową, co ujemnie wpływa na potencjał badawczy rozprawy. Należy jednak zaznaczyć, że stosowanie tej metody znajduje w tym wypadku uzasadnienie z uwagi na tematykę dysertacji i związany z nią zasób materiałów źródłowych, ograniczony w istocie do aktów prawa wewnętrznego, przede wszystkim do zarządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej i Szefa Kancelarii.

II. Struktura rozprawy i jej zakres przedmiotowy

Recenzowana praca składa się z sześciu rozdziałów, opatrzonych Wstępem i Zakończeniem, wykazem tabel, schematów i bibliografią. Rozdział pierwszy poświęcony został analizie prawnych podstaw działania Kancelarii oraz korpusu jej funkcjonariuszy, poczynawszy od Szefa Kancelarii, a skończywszy na doradcach głowy państwa i szeregowych pracownikach. Kolejne trzy rozdziały pracy mają głównie charakter opisowy i dotyczą charakterystyki struktur i zadań poszczególnych komórek organizacyjnych, realizujących zadania związane z konstytucyjnymi uprawnieniami Prezydenta RP, merytoryczną administracyjną i organizacyjną obsługą jego zadań. Rozdział piąty dysertacji obejmuje szczegółową analizę zadań KPRP bezpośrednio związanych z aktywnością głowy państwa w obszarze stosunków międzynarodowych, zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, inicjatywy ustawodawczej oraz wykonywania niektórych uprawnień osobistych, takich jak nadawanie orderów i odznaczeń czy stosowanie prawa łaski. Ostatni rozdział pracy ponownie odnosi się do zadań Kancelarii, tym razem usystematyzowanych w innej nieco konwencji, tj. w ramach

obsługi merytorycznej, organizacyjnej i prawnej oraz realizacji przez Kancelarię obowiązków związanych z zagwarantowaniem obywatelom prawa dostępu do informacji publicznej.

Co prawda przyjęta przez Doktorantkę konstrukcja pracy pozwala osiągnąć zamierzony cel badawczy jednak – w mojej ocenie – jest nadmiernie rozbudowana. Problematykę dysertacji z powodzeniem można by zamknąć w trzech, maksymalnie czterech rozdziałach. Pozwoliło by to uniknąć Autorce zbędnych powtórzeń, które dostrzegalne są w szczególności w dwóch ostatnich rozdziałach pracy, co wywołuje u Czytelnika wrażenie swoistego „przerostu formy nad treścią”. To, co odróżniać ma dysertację naukową od pracy magisterskiej nie sprowadza się wszak do liczby „wyprodukowanych” rozdziałów. O wartości rozprawy doktorskiej nie przesądza rozbudowana forma, lecz głębokość i rzetelność prowadzonych rozważań naukowych, czego recenzowanej pracy – nie przesądzając konkluzji recenzji - z pewnością nie można odmówić. Niepotrzebne są również ujęte w poszczególnych rozdziałach „zapowiedzi” ich treści. Właściwym miejscem dla takich anonsów jest bowiem Wstęp do rozprawy. Powyższe uwagi dedykuję Autorce *pro memoriam*, na okoliczność ewentualnej publikacji dzieła. Nie mam bowiem wątpliwości, że zarówno tematyka pracy, jak i jej wartość poznawcza i badawcza z pewnością predestynują rozprawę do tego, by udostępnić ją szerokiej rzeszy odbiorców.

III. Uwagi merytoryczne

Rozdział pierwszy rozprawy (*Organizacja Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*) ma dwa oblicza. Pierwsze (podrozdziały od 1 do 3, s. 14 – 47) charakteryzuje się daleko posuniętą wstrzemięźliwością Doktorantki w formułowaniu własnych refleksji. Można odnieść wrażenie, że Autorka podąża najbardziej bezpieczną - w jej mniemaniu – ścieżką opisu i faktografii, co w efekcie zubaża warstwę analityczną pracy. Tymczasem aż prosiło się, by np. w ramach charakterystyki statusu sekretarzy i podsekretarzy stanu w KPRP dokonać szczegółowego porównania ich pozycji ze statusem odpowiedników w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Doktorantka kwestii tej poświęca tylko jedno zdanie (s. 31). Pod tym względem o wiele lepiej prezentuje się druga część rozdziału, zwłaszcza w odniesieniu do analizy roli Dyrektora Generalnego w funkcjonowaniu Kancelarii (s. 47), czy też rozważań dotyczących problematyki *incompatibilitas* doradców społecznych Prezydenta i wynikającego z tej konstrukcji prawnej zakazu piastowania mandatu parlamentarnego (s. 52 – 53.). W

podsumowaniu rozdziału Autorka trafnie zwraca uwagę na marginalny charakter konstytucyjnej regulacji statusu Szefa Kancelarii. Rodzi to jednak istotne pytanie: czy za tym stwierdzeniem kryje się postulat wzmocnienia konstytucyjnego statusu tego urzędnika, a jeśli tak, to na czym owo wzmocnienie miało by polegać ?

W rozdziale drugim (*Komórki organizacyjne realizujące zadania związane z konstytucyjnymi uprawnieniami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*), w mojej ocenie najważniejszym z punktu widzenia problematyki dysertacji, Autorka porusza ważne ustrojowo zagadnienia, związane m. in. z funkcjonowaniem Biura Obywatelstw i Prawa Łaski (s. 63 – 72). Zagadnienia związane ze stosowaniem prawa łaski przez Prezydenta Rzeczypospolitej w ostatnich latach zyskało szczególnie zainteresowanie doktryny, na skutek kontrowersji dotyczących ułaskawienia przez urzędującego Prezydenta dwóch polityków rządzącej większości, tj. M. Kamińskiego i M. Wąsika. Autorka omawia ten kazus, kwalifikując związany z tym wydarzeniem problem jako prawnoprawny, a nie konstytucyjny (s. 68). Głęboko nie zgadzam się z tak sformułowaną przez Doktorantkę diagnozą, niezależnie od powodów, które to stanowisko zdeterminowały. Rzetelność badawcza obliguje mnie również do stwierdzenia, że wbrew stanowisku Doktorantki opinie doktryny w zakresie wykonywania prerogatyw przez Prezydenta nie są zgodne. Nawet jeżeli przyjąć za przywołanym przez Autorkę jednym poglądem K. Kozłowskiego, że Prezydent w zakresie prerogatyw dysponuje autonomią, to nie jest on autonomiczny wobec zasady legalizmu działania organów władzy publicznej (art. 7 Konstytucji). Oznacza to, że uprawnienia osobiste może realizować wyłącznie w granicach wyznaczonych przez Konstytucję i towarzyszące jej ustawy. Mankamentem rozdziału jest brak pogłębionych rozważań na temat kompetencji Prezydenta, a co za tym idzie roli Kancelarii w zakresie dotyczącym wyrażania zgody na zrzeczenie się obywatelstwa (art. 137 Konstytucji). Tymczasem jest to niezwykle interesujące zagadnienie, które powinno być poddane wnikliwej analizie, zarówno z punktu widzenia skali wpływu wniosków do Kancelarii oraz przesłanek, które decydują o wyrażeniu przez głowę państwa zgody na zrzeczenie się obywatelstwa. Kwestia ta nie była dotąd przedmiotem szczegółowego opracowania. Mam nadzieję, że w toku publicznej obrony rozprawy doktorskiej, Autorka recenzowanej dysertacji wyrazi swój pogląd na temat tej kompetencji Prezydenta. W dalszej części rozdziału zwraca uwagę trafna konstatacja Doktorantki, zgodnie z którą, cyt. „realizacja prerogatyw Prezydenta stanowi kwintesencję działań Kancelarii” (s. 80). Tak dobrze sformułowana teza szczegółowa nie została jednak przez Autorkę rozwinięta wprost w dalszych rozważaniach. Na czym polega oddziaływanie Kancelarii i jej komórek na realizację uprawnień osobistych głowy państwa?

Czy wpływ ten wykracza poza pomocniczy charakter KPRP, zgodnie z hipotezą główną, wyrażoną we Wstępie do dysertacji? Na te pytania Doktorantka nie udziela jasnej odpowiedzi, przynajmniej w tej części pracy. Interesująco prezentują się obszernie rozważania Autorki poświęcone organizacji i znaczeniu Biura Prawa i Ustroju (s. 81 – 88). Komórka ta w istotny sposób uczestniczy w realizowaniu przez Prezydenta jego kompetencji w procesie ustawodawczym, zarówno na etapie inicjowania postępowania legislacyjnego, jak również w fazie podejmowania decyzji co do dalszego losu ustawy, uchwalonej przez Sejm i Senat. Pewne wątpliwości budzi w tym względzie początkowy fragment tej części rozdziału, dotyczący projektów przygotowywanych przez Radę Ministrów, przy pomocy podległych jej struktur pomocniczych. Co prawda Autorka słusznie zauważa, że rząd - celem uniknięcia żmudnego konsultowania projektów z partnerami społecznymi - często „wyręcza” się inicjatywą poselską, jednak puentuje ten wątek niejasnym stwierdzeniem, cyt. „Projekty pochodzące od innych podmiotów [niż Rada Ministrów – przyp. Recenzenta], mają mniejszą wagę, ale nierzadko są ważne na przykład dla obywateli” (s. 82). Czy uwaga ta odnosi się do wszystkich pozostałych podmiotów inicjatywy ustawodawczej, wymienionych w art. 118 Konstytucji, a jeśli tak, to na jakiej argumentacji opiera się tak sformułowana refleksja? W mojej ocenie wymagałoby to rozwinięcia i doprecyzowania na łamach dysertacji, gdyż konkluzja ta – o ile jest prawdziwa – rzutować może na ogólnej ocenie znaczenia inicjatyw prezydenckich, *ergo* również oddziaływaniu KPRP na realizację prezydenckich uprawnień w obszarze legislacji. Recenzowany rozdział wieńczy interesujący wątek procedur prelegislacyjnych, związanych z wykonywaniem przez głowę państwa inicjatywy ustawodawczej, dobrze eksponujący znaczenie służb prawnych Kancelarii w tym postępowaniu.

W zakresie dotyczącym pozostałych rozdziałów recenzowanej dysertacji na szczególną zasługują przede wszystkim rozdziały czwarty i piąty. Pierwszy z wymienionych (*Komórki zapewniające obsługę administracyjną oraz organizacyjną Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*) ma, co prawda, głównie charakter opisowo – sprawozdawczy, jednak na pozytywną ocenę zasługuje ujęta w nim rzetelna analiza wewnętrznej struktury poszczególnych komórek Kancelarii. Autorka trafnie akcentuje przy tym zmiany zachodzące w ich organizacji na przestrzeni lat, zwracając przy tym uwagę, że niektóre spośród omawianych struktur charakteryzuje znacząco większa dynamika zmian, niż ma to miejsce względem pozostałych. Zaletą rozważań Doktorantki jest nie tylko to, że różnice dostrzega, ale także poszukuje odpowiedzi na pytanie o ich przyczyny. Niewątpliwie stanowić to może przyczynek do dalszych badań tego zagadnienia, tym samym stanowiąc wartość dodaną recenzowanej pracy.

Pozytywnie oceniam również jakość rozważań Doktorantki, ujętych w rozdziale piątym (*Zadania Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej związane z realizacją kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*). Jest to niewątpliwie nie tylko najbardziej obszerny (70 stron), ale również jeden z najbardziej doniosłych badawczo rozdziałów opracowania, niezależnie od tego, że ustalenia w nim sformułowane z powodzeniem mogłyby znaleźć się w rozdziałach wcześniejszych. Kanwą dla rozważań poczynionych w jego treści stanowią zadania Kancelarii ściśle powiązane z funkcjami ustrojowymi i kompetencjami ustawowymi Prezydenta Rzeczypospolitej w obszarze stosunków międzynarodowych i pełnienia obowiązków zwierzchnika Sił Zbrojnych. Na wysoką ocenę zasługują tu przede wszystkim analizy związane z organizacją i przebiegiem posiedzeń Rady Bezpieczeństwa Narodowego (s. 193 – 207), zadania w zakresie wykonywania inicjatywy ustawodawczej (s. 207 – 216) oraz powoływania sędziów (s. 227 – 229). W ostatniej z wymienionych płaszczyzn, wartość merytoryczną rozdziału obniża jedynie brak odniesień do sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem RP a Krajową Radą Sądownictwa, zakończonych przez Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 23 czerwca 2008 r. (sygn.. Kpt 1/08).

IV. Ocena strony formalnej rozprawy

Język pracy jest poprawny, rozważania Doktorantki są uporządkowane, prowadzone w sposób spójny i konsekwentny. W pracy dostrzegalne są jednak pewne, nieliczne uchybienia stylistyczne (np., s. 6 – „posiada pole do działania”; s. 27 – „Szef KPRP działa z ramienia Prezydenta”) oraz redakcyjne (np. s. 14 – „wyraz” zamiast „wraz”; s. 19 – „Bożena Dziemiodok” – odsyłacz nr 54; s. 80 – jest „składnia” a powinno być „składania”; s. 84 – jest „spawami”, a powinno być „sprawami”).

Na jednoznacznie pozytywną ocenę zasługuje bibliografia rozprawy, której wykaz obejmuje ponad 40 stron opracowania (17 stron wykazu aktów prawnych; 15 stron zestawienia wykorzystanej literatury; 10 stron tzw. netografii i jedna strona wykazu orzeczeń). Nie ulega wątpliwości, że przygotowując rozprawę Doktorantka wykonała gigantyczną pracę. Różnorodność wykorzystanych źródeł sytuuje recenzowane opracowanie w gronie najbardziej kompleksowych monografii poświęconych omawianej problematyce, nie tylko w odniesieniu do doktryny prawa konstytucyjnego, ale również w szerszym wymiarze, odnoszącym się do dorobku nauk prawnych.

V. Konkluzja recenzji

Wskazane wyżej nieliczne mankamenty recenzowanej dysertacji nie wpływają w sposób zasadniczy na jej ogólną, pozytywną ocenę, zwłaszcza w odniesieniu do realizacji wyznaczonych przez Autorkę celów badawczych.

Mając powyższe na względzie stwierdzam, że rozprawa doktorska autorstwa Pani Anny Marii Szluz-Grodeckiej, pt. *Pozycja ustrojowa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej w teorii i praktyce* (Warszawa 2022), przygotowana pod kierunkiem naukowym dr. hab. Radosława Grabowskiego, prof. UR, spełnia wymogi przewidziane dla tego typu prac w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t. j.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1789), w związku z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r., poz. 1669, z 2019 r., poz. 39). Z uwagi na to wnoszę o przyjęcie recenzowanej rozprawy i dopuszczenie jej do dalszych etapów postępowania doktorskiego.

Sławomir Patyra